

Ein Lieferkettengesetz – wichtiger denn je

Miriam Saage-Maaß

2020-06-04T09:00:00

I. Haftung von Wirtschaftsunternehmen für die Verletzung von Grund- und Menschenrechten

Bereits den Anklägern in den [Nürnberger Prozessen](#) war klar, dass private Akteure wie Unternehmen, beziehungsweise deren Leitungen maßgeblich an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt sein können. Rechtsdogmatisch stellt sich das Problem, dass Unternehmen als Private nicht primäre Adressaten der Verfassungs- und Menschenrechte sind. Und so spielt in der Rechtspraxis neben dem Strafrecht insbesondere das Zivilrecht eine wesentliche Rolle, wenn die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen rechtlich gegen die beteiligten Unternehmen vorgehen wollen. Die Kläger*innen fassen in der Regel in diesen Verfahren die erlittenen Menschenrechtsverletzungen als deliktische Rechtsgutverletzungen.

Eine sich entwickelnde Klagepraxis

Seit den späten 1990er Jahren entscheiden sich auch Betroffene immer wieder für derartige Klagen. Besonders bekannt sind die Klagen der Angehörigen des nigerianischen Umweltaktivisten Ken Saro [Wiwa gegen Shell](#) wegen der mutmaßlichen Beteiligung des Unternehmens an der Hinrichtung von Wiwa oder auch die Klage von Überlebenden des Apartheid-Systems gegen verschiedene Konzerne wegen deren Beteiligung an den Verbrechen des Regimes.

Wurden diese Klagen zunächst vor allem in den USA geführt, so gibt es auch in Europa und den betroffenen Ländern selbst immer mehr derartige Fälle. So verurteilte der ecuadorianische Oberste Gerichtshof [Chevron](#) zu Schadensersatzzahlungen in Milliardenhöhe wegen Ölverschmutzungen im Amazonas; und in Argentinien wurden leitende Manager*innen des [Ford-Konzerns](#) wegen des Verschwindenlassens von Gewerkschafter*innen während der Militärdiktatur strafrechtlich verurteilt. Entsprechend der unterschiedlichen Rechtskulturen hat sich insbesondere in Großbritannien [eine Zivilrechtspraxis](#) entwickelt: Angefangen von Klagen südafrikanischer Arbeiter*innen wegen Asbest-Erkrankungen gegen die britischen Mutterunternehmen über Klagen gegen Shell wegen der Verschmutzung des Niger-Deltas bis hin zu Klagen gegen Ernst&Young wegen falscher Zertifizierungen, wurde in Großbritannien die Haftung der britischen Unternehmen für eigenes Handeln wegen Menschenrechtsverletzungen in Tochterunternehmen durch Rechtsprechung etabliert. Auch in Deutschland gab es eine erste Zivilklage: die Entschädigungsklage gegen den Textildiscounter KiK wegen des Fabrikbrandes bei Ali Enterprises im pakistanischen Karachi.

Debatten um Gesetzesreformen in Deutschland

Im [KiK Fall](#) hat sich gezeigt, dass in Deutschland Entschädigungsklagen auf erhebliche rechtliche Unklarheiten stoßen. Insbesondere ist nicht geklärt, wie weit die Verantwortung von Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland für die Einhaltung von Menschenrechten in ausländischen Tochter- und Zulieferbetrieben reicht.

Während in Frankreich bereits ein entsprechendes Gesetz erlassen wurde, das Unternehmen verpflichtet, einen menschenrechtlichen Sorgfallsplan für den gesamten Konzern und alle Zulieferbeziehungen zu erstellen und diesen auch einzuhalten, gibt es in Deutschland bislang keine vergleichbare Regelung. Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis hat sich in der [Initiative Lieferkettengesetz](#) zusammengeschlossen. Die Initiative fordert ein Gesetz, das die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen definiert, die in Deutschland tätig sind. Sie hat kürzlich ein [umfangreiches Rechtsgutachten](#) veröffentlicht, in dem die rechtliche Machbarkeit eines solchen Gesetzes dargestellt wird. [Mittlerweile gibt es in 13 europäischen Ländern vergleichbare Initiativen.](#)

II. Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung als internationaler Standard

Der maßgebliche Referenzrahmen für Initiativen, deren Ziel die Regulierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ist, sind die 2011 vom VN-Menschenrechtsrat verabschiedeten [Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#). Sie stellen klar, dass die primäre Pflicht zum Schutz der Menschenrechte bei den Staaten liegt und dass diese bei Menschenrechtsverstößen von Unternehmen effektiven Rechtsschutz gewähren müssen. Gleichzeitig wurde darin das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt entwickelt und als eigenständige unternehmerische *Verantwortung* für die Menschenrechte gefasst.

Laut VN-Leitprinzipien müssen sich Unternehmen durch geeignete Verfahren und Maßnahmen kontinuierlich bemühen, schädliche Auswirkungen ihrer eigenen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie darüber berichten. Wenngleich die Leitprinzipien völkerrechtlich nicht verbindlich sind, hat ihre Verabschiedung durch den VN-Menschenrechtsrat entscheidende Impulse für die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte geliefert. Die Leitprinzipien sind als konsensualer Mindeststandard der internationalen Staatengemeinschaft zu verstehen. Der [Allgemeine Kommentar N° 24](#) des VN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geht hinsichtlich der staatlichen Schutzpflichten im wirtschaftlichen Kontext über die VN-Leitprinzipien an einigen Stellen sogar hinaus.

Verrechtlichung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten

Das Konzept menschenrechtlicher Sorgfalt ist mittlerweile als *soft law* Standard etabliert und wird zunehmend auch gesetzlich festgeschrieben. Während die erste Generation solcher Gesetze vor allem die Berichterstattung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte vorsah, etwa die [CSR-Richtlinie der EU](#) oder der [Modern Slavery Act](#) in Großbritannien, erklärt das bereits erwähnte französische Sorgfaltspflichten-Gesetz von 2017 die Verletzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zum deliktsrechtlich relevanten Verstoß, der zu einer Haftung des Unternehmens führen kann.

Solche Gesetze sind aber nicht nur *nice to have*, sondern zunehmend verlangen die Vertragsorgane der internationalen Menschenrechtspakte von Deutschland, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen gesetzlich verankert wird. So hat der [Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) bei der letzten Überprüfung Deutschlands, den ausschließlich freiwilligen Charakter der menschenrechtlichen Sorgfalt im deutschen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien ([NAP Wirtschaft und Menschenrechte](#)) bemängelt und die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens empfohlen, der sicherstellt, dass hier ansässige Unternehmen, Menschenrechtsverletzungen (im Inland wie im Ausland) vorbeugen und für Verstöße haftbar gemacht werden können.

III. Bundesministerien kündigen deutsches Lieferkettengesetz an

Die politische Debatte um ein Lieferkettengesetz ist in Deutschland inzwischen weit fortgeschritten. [Im Koalitionsvertrag](#) hatte die Bundesregierung ein nationales Gesetz zum Schutz der Menschenrechte in globalen Lieferketten und den Einsatz für eine verbindliche EU-Regulierung angekündigt, falls ein Monitoring des NAP Wirtschaft und Menschenrechte ergeben sollte, dass die Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung nicht freiwillig wahrnehmen.

NRO und Gewerkschaften kritisierten wiederholt die Methodik und die laxen Anforderungen des Monitorings, mit dem die Bundesregierung ein Konsortium unter der Federführung der Unternehmensberatung *Ernst & Young* beauftragte. Gewertet wurden beispielsweise nur Unternehmen, die sich freiwillig an der Befragung beteiligten. Dennoch kam der zweite Zwischenbericht dieses Monitorings im Februar 2020 zu einem eindeutigen [Ergebnis](#): Weniger als ein Fünftel der befragten Unternehmen erfüllten ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß dem NAP Wirtschaft und Menschenrechte.

Arbeitsminister Hubertus Heil und Entwicklungsminister Gerd Müller sprachen sich daher für ein Lieferkettengesetz aus und kündigten für den März die Veröffentlichung von Eckpunkten zu einem solchen Gesetz an. Die Veröffentlichung wurde jedoch kurzfristig wieder abgesagt. Wegen der Corona-Krise, so zumindest die offizielle

Begründung. Dabei offenbart gerade die Corona-Krise auf dramatische Weise die [Risiken globaler Lieferketten](#) – nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die sozialen Menschenrechte der Beschäftigten.

IV. Dramatische Folgen mangelnder menschenrechtlicher Sorgfalt in der Textilindustrie

Besonders gut dokumentiert ist dies für den Textilsektor. So stornierten oder verschoben Modeketten und Einzelhändler infolge der Pandemie-Maßnahmen [laut Internationaler Arbeitsorganisation \(IAO\)](#) allein in Bangladesch Bestellungen in einem Gesamtwert von 3,15 Milliarden US-Dollar, wovon dort 1.136 Fabriken betroffen waren. Unter Berufung auf „höhere Gewalt“ verweigerten Firmen wie Primark und C&A zunächst auch die Zahlung für Textilien, die bereits produziert waren oder sich in Produktion befanden.¹⁾ „This extraordinary situation has materially changed, at least, if not destroyed the fundamental basis and preconditions of our orders placed with you. Consequently, parties can no longer be reasonably expected to uphold and/or perform the affected agreements (according to Section 313 of the German Civil Code, which is applicable to our relationship as German law was incorporated into the agreement(s) with you through your acknowledgement of and consent to our GDI). There is consensus that the COVID-19 situation qualifies as a “force majeure” event triggering the respective consequences for all parties involved.“ Die Kopie eines solchen Schreibens liegt den Autor*innen vor, wobei sie nicht nachweisen können, dass ein solches Schreiben einem bestimmten Zulieferbetrieb zugegangen ist.

Juristisch ist dies ausgesprochen fragwürdig. Denn die Regelung des Wegfalls der Geschäftsgrundlage im deutschen Zivilrecht wie auch das Konzept der *Force Majeur* in anderen Rechtsordnungen sollen die Vertragsparteien vor schweren, einseitigen Belastungen schützen. Die grundsätzliche Verteilung wirtschaftlicher Risiken soll durch eine *Force Majeur*-Klausel nicht aufgehoben werden. Es lässt sich kaum argumentieren, dass die wirtschaftliche Belastung einseitig die Unternehmen wie C&A trifft und dass C&A gegenüber den Zulieferbetrieben in Bangladesch oder andernorts besonders schutzbedürftig ist.

Die Stornierungen beschleunigten und verschärften in Bangladesch und anderen Ländern Massenentlassungen von Textilarbeiter*innen. In einer [repräsentativen Befragung](#) gaben 72,4 Prozent der betroffenen Betriebe an, zwangsweise beurlaubten Beschäftigten nicht den Lohn fortzahlen zu können.^[1] 80,4 Prozent der Betriebe sahen sich nicht in der Lage, ihren Arbeiter*innen bei Entlassungen eine Abfindung zu zahlen; und 95 Prozent der befragten Unternehmen berichteten, dass sie keine Unterstützung von den Abnehmerfirmen zur Deckung dieser Kosten erhielten. Mangels staatlich organisierter sozialer Sicherungssysteme bedeutet dies, dass Millionen von Menschen in Bangladesch und anderen Orts vor dem wirtschaftlichen Aus stehen und damit akut von Hunger, Krankheit und Obdachlosigkeit bedroht sind – einfach, weil in Europa Unternehmen ihre Kaufverträge einseitig kündigen.

Deutlich wird damit abermals: Solange menschenrechtliche Sorgfaltspflichten nicht gesetzlich geregelt sind, ist die Versuchung für viele Unternehmen groß, Gewinne auf Kosten der Arbeits- und Menschenrechte in den Lieferketten, besonders im globalen Süden, zu steigern oder – gerade in Krisenzeiten – die Verluste auf sie abzuwälzen. Um es mit den Worten von Heribert Prantl zu sagen: „Der Satz *„Not kennt kein Gebot“* ist ein Satz, der nicht zu einer Demokratie und nicht zu einem Rechtsstaat passt. Auch die Not kennt Gebote: Sie sind in den Grundrechten formuliert.“ Und damit diese Gebote eingehalten werden, braucht es Gesetze, die ihre Einhaltung sicherstellen.

V. Resiliente Lieferketten durch mehr menschenrechtliche Sorgfalt

Dabei könnten Unternehmen die Arbeits- und Lebensbedingungen vieler Menschen, die in globalen Lieferketten beschäftigt sind, wesentlich verbessern und damit auch die Zulieferketten wesentlich resilienter gestalten, was derzeit ja allseits gefordert wird. Nach den Berechnungen der [Organisation shift](#) würde das Leben von 340 – 450 Millionen Menschen verbessert werden, wenn Unternehmen das Recht auf existenzsichernde Löhne in ihrem eigenen Geschäftsbereich aber auch in ihrer Lieferkette konsequent umsetzen würden. Berücksichtigt man bei dieser Berechnung auch die Familienmitglieder der begünstigten Arbeiter*innen wären es sogar rund zwei Milliarden Menschen, die davon profitieren würden. Existenzsichernde Löhne könnten damit das Leben von rund einem Viertel der Weltbevölkerung im Sinne der [Sustainable Development Goals](#) verbessern. Ein Lieferkettengesetz alleine würde zwar nicht dazu führen, dass weltweit existenzsichernde Löhne gezahlt würden, aber es ist ein wichtiger Baustein für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, in der solche Mindeststandards berücksichtigt werden. Das Lieferkettengesetz duldet daher auch in der Corona-Krise keinen Aufschub, sondern erscheint jetzt notwendiger denn je. Deshalb ist es auch zu begrüßen, dass der Entwicklungsminister und der Arbeitsminister an ihren Plänen für ein Lieferkettengesetz festhalten.

Strukturierung dieses Symposiums

Ziel dieses Symposiums ist es, die verschiedenen Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit der Einführung eines Lieferkettengesetzes zur Regulierung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten ergeben, von verschiedenen Wissenschaftler*innen aus ihrer jeweiligen Perspektive beleuchten zu lassen. Aufbauend auf der Darstellung der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik zum Erlass eines Lieferkettengesetzes behandeln die Beiträge die Anforderungen, die ein Lieferkettengesetz erfüllen muss, um wirksam zu sein und Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen möglichst zu vermeiden. Dabei geht es auch um die Fragen, wie sich umweltbezogene Sorgfaltspflichten rechtssicher regeln lassen und welche besonderen Sorgfaltsanforderungen in Konflikt- oder Krisengebieten zu beachten sind. Fragen der zivilrechtlichen Haftung für Menschenrechtsverletzungen werden ebenso behandelt wie die

Haftbarkeit von Auditierungs- und Prüfunternehmen. Ein Beitrag beschäftigt sich mit der Genderdimension eines Lieferkettengesetzes. Durch rechtsvergleichende Beiträge (Frankreich, Schweiz) wird schließlich gezeigt, wie sich ein deutsches Lieferkettengesetz zu bestehenden Vorbildern verhält.

References

- 1. “This extraordinary situation has materially changed, at least, if not destroyed the fundamental basis and preconditions of our orders placed with you. Consequently, parties can no longer be reasonably expected to uphold and/or perform the affected agreements (according to Section 313 of the German Civil Code, which is applicable to our relationship as German law was incorporated into the agreement(s) with you through your acknowledgement of and consent to our GDI). There is consensus that the COVID-19 situation qualifies as a “force majeure” event triggering the respective consequences for all parties involved.” Die Kopie eines solchen Schreibens liegt den Autor*innen vor, wobei sie nicht nachweisen können, dass ein solches Schreiben einem bestimmten Zulieferbetrieb zugegangen ist.

